

Wpływ Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. na kształtowanie się samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej

Abstract

The Impact of the Constitution of the Republic of Poland of March 17, 1921 on the Formation of Local Governments in the Second Polish Republic

This article was written in connection with the 100th anniversary of the enactment of the Constitution of the Republic of Poland of 17 March 1921 (the March Constitution). First, it presents the systemic assumptions of the Constitution, relating to local government, and then shows its impact on the formation of local governments in the Second Polish Republic. It describes the challenges and difficulties that accompanied attempts to pass local government laws in line with the spirit of the March Constitution. It presents an outline is given of the legal bases for the organisation of local governments in Poland and their activities during the entire interwar period (1918–1939). It also draws attention to changes in approach that those in power took towards the role of local government which followed the May coup in 1926 and were introduced in the Act of 23 March 1933 on the partial change of the local government system, and in the Constitution of 23 April 1935 (the April Constitution).

Keywords: the March Constitution (1921), local government, Second Polish Republic, the April Constitution (1935)

Słowa kluczowe: Konstytucja marcowa (1921), samorząd terytorialny, II Rzeczpospolita, Konstytucja kwietniowa (1935)

Problematyka samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej jest tematem wielu opracowań naukowych, głównie o charakterze przeglądowym¹. Nie inaczej będzie i tym wypadku. Jednakże okazja do naukowej refleksji nad tą tematyką jest specjalna – to setna rocznica uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r.,

¹ Oprócz opracowań naukowych uwzględnionych w niniejszym artykule tytułem przykładu można wskazać także: Izdebski, „Samorząd terytorialny”; Wójcik, *Samorząd terytorialny*; Grzybowska, *Decentralizacja i samorząd*; Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu*; Tamowska, *Z dziejów unifikacji*.

pierwszej konstytucji w odrodzonej Polsce². Ten jubileusz skłania do refleksji m.in. nad przepisami ustawy zasadniczej odnoszącymi się do ustroju samorządu terytorialnego, a także nad jej wpływem na kształtowanie się tego samorządu w Polsce w okresie międzywojennym. Niniejszy artykuł stanowi próbę przybliżenia tego zagadnienia. Absolutnie nie aspiruje on do kompleksowego omówienia podstaw prawnych organizacji i funkcjonowania samorządu terytorialnego w dwudziestolecu międzywojennym. Jeżeli porusza związane z tym kwestie, to jedynie jako tło dla ukazania w szerszym kontekście tytułowej problematyki oraz dla lepszego jej zrozumienia.

Stan prawny samorządu terytorialnego w chwili odzyskania przez Polskę niepodległości był niezwykle skomplikowany i obejmował wiele regulacji pochodzących jeszcze z XIX w. Każda z części Rzeczypospolitej pozostających wcześniej pod władaniem państw zaborczych posługiwała się odmiennymi normami prawnymi w zakresie struktury, organizacji, nazewnictwa, kadencyjności, zakresu uprawnień, nadzoru nad samorządem, a nawet zasad wyborczych. Poza tym samorząd nie był instytucją powszechną, gdyż na obszarze zaboru pruskiego i austriackiego funkcjonowały tzw. obszary dworskie, gdzie nie działały organy samorządowe. Były one zwolnione od świadczeń na rzecz gminy, a władzę administracyjną sprawowali właściciele majątków lub ich pełnomocnicy³.

W ciągu kilku pierwszych miesięcy odradzania się polskiej państwowości wydano szereg aktów prawnych dotyczących gmin wiejskich i miejskich, samorządu powiatowego, a nawet wojewódzkiego, demokratyzujących istniejące instytucje samorządowe, ale odrębności dzielnicowe i brak jednolitych podstaw prawnych w tym obszarze przetrwały do 1933 r. W opinii wielu historyków w żadnej dziedzinie życia publicznego odrodzonego państwa różnice dzielnicowe nie były tak wyraźne, jak właśnie w obszarze samorządu terytorialnego⁴. Uchwalenie Konstytucji marcowej w 1921 r. i wejście jej w życie niestety nie rozwiązały tego problemu.

² Konstytucja marcowa z 1921 r. (Dz.U.R.P. 1921 nr 44 poz. 267).

³ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 10.

⁴ Na obszarach byłego Królestwa Kongresowego samorząd gminy wiejskiej oparty był na dekrete Naczelnika Państwa z 27 listopada 1918 r. Sankcjonował przepisy prawne obowiązujące w zaborze rosyjskim, a wynikające z ukazu z 1864 r., w tym dotyczące gmin zbiorowych, wprowadzając jednocześnie pewne zmiany i modyfikacje. Inne przepisy obowiązywały w województwach tzw. kresowych. W nowogrodzkim, poleskim, wileńskim, wołyńskim i częściowo białostockim obowiązywało rozporządzenie z 25 czerwca i 26 września 1919 r., wydane przez Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich (tzw. rozporządzenie Osmołowskiego). Organizacja samorządu wiejskiego była podobna jak w byłej Kongresówce. Na ziemiach byłego zaboru austriackiego obowiązywała ustawa gminna oraz ordynacja wyborcza wydana przez sejm galicyjski 12 sierpnia 1866 r. PKL rozporządzeniem z 23 listopada 1918 r. wprowadziła czwartą kurię wyborczą do rad gminnych. Funkcjonowały gminy jednostkowe. Gminy wiejskie na obszarze byłego zaboru pruskiego działały natomiast na podstawie pruskiej ustawy gminnej z 3 lipca 1891 r. ze zmianami wprowadzonymi rozporządzeniem ministra byłej dzielnicy pruskiej z 25 marca 1920 r. Samorząd miejski na obszarach byłej Kongresówki regulowały dekrety z 13 grudnia 1918 r. o wyborach do rad miejskich na terenie byłego Królestwa Kongresowego, i z 4 lutego 1919 r. o samorządzie miejskim. Ustrój miast na ziemiach wschodnich oparty został na dwóch prawie równocześnie wydanych rozporządzeniach Komisarza Generalnego Ziem Wschodnich z 27 czerwca i 14 sierpnia 1919 r. Po 1927 r. wszystkie miasta na ziemiach wschodnich otrzymały organizację analogiczną do ustroju miast w byłej Kongresówce. W Małopolsce obowiązywały przepisy z lat 1866 r. ze zmianami wprowadzony przez PKL z 23 listopada i 11 grudnia 1918 r. (wprowadzono czwartą kurię). W województwach zachodnich: poznańskim i pomorskim obowiązywały częściowo przepisy ustawy pruskiej z 30 maja 1853 r., zmodyfikowanej zarządzeniem Komisarjatu Naczelnej Rady Ludowej w 1919 r. Na ziemiach

W związku z tym odzyskanie niepodległości przez Polskę postawiło przed władzami centralnymi ambitne zadanie w postaci konieczności ukształtowania na nowych zasadach własnych instytucji samorządowych, usystematyzowanych oraz zunifikowanych na poziomie całego kraju. Była ku temu sprzyjająca atmosfera, gdyż w okresie działalności Sejmu Ustawodawczego (1919–1922) panowała zgodność co do konieczności wprowadzenia szerokiego samorządu terytorialnego o dużej samodzielności oraz zwiększenia jego znaczenia politycznego⁵. Większość partii politycznych, choć miała w tym czasie spolaryzowane poglądy, zgodnie deklarowała konieczność decentralizacji władzy publicznej i traktowała samorząd jako prawny instrument zabezpieczający wolność obywatelską i gwarancję demokratyzacji państwa⁶.

O najważniejszym modelu samorządu terytorialnego (również w kontekście przyszedłego ustroju Polski) dyskutowano zarówno na forum parlamentarnym, jak i eksperckim. Również środowisko naukowe angażowało się w tę dyskusję, czego skutkiem były liczne publikacje monograficzne oraz powstawanie specjalistycznych czasopism samorządowych, choćby takich jak *Samorząd Miejski* lub *Samorząd Terytorialny*⁷.

W tym kontekście wymiernym rezultatem prac legislacyjnych oraz przełomowym aktem dla instytucjonalnego ugruntowania istnienia samorządu terytorialnego w Polsce było uchwalenie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 17 marca 1921 r.⁸

byłego zaboru rosyjskiego samorząd powiatowy został zorganizowany na podstawie dekretów z 5 grudnia 1918 r. i 4 lutego 1919 r. Podobnie zorganizowany był samorząd w byłym zaborze pruskim. Jego działalność opierała się na pruskiej ordynacji z 20 grudnia 1828 r. i z 13 grudnia 1872 r. uzupełnionej rozporządzeniem ministra byłej dzielnicy pruskiej z 12 sierpnia 1921 r. Odmienne był ukształtowany samorząd powiatowy na ziemiach byłego zaboru austriackiego, oparty na ustawie z 12 sierpnia 1866 r. Organy tego samorządu były całkowicie niezależne od administracji państwowej. Samorząd województwa był zorganizowany tylko na ziemiach byłego zaboru pruskiego, gdzie funkcjonował już wcześniej. Regulację prawną zawierało rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z 12 sierpnia 1921 r., na mocy którego sejmik poznański składał się z 85, a pomorski z 55 członków. W Małopolsce funkcję samorządu wojewódzkiego częściowo spełniał Tymczasowy Wydział Samorządowy we Lwowie powołany przez Sejm 31 stycznia 1920 r. Na obszarze byłego zaboru rosyjskiego nie utworzono samorządu wojewódzkiego. Powołane zostały jedynie, na mocy zarządzenia z 2 sierpnia 1919 r., rady wojewódzkie przy wojewodach. Por. Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 9–13; Wytrązek, *Samorząd terytorialny*, 52–71; Kotulski, „Samorząd terytorialny”, 136–45; Stawicki, *Samorząd terytorialny*, 8–10; Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 351; Łapa, *Sto lat samorządu*, 51–64.

⁵ Warto zauważyć, że już od drugiej poł. XIX w. samorząd terytorialny coraz wyraźniej postrzegany był jako drugi filar władzy publicznej zaraz obok władzy państwowej. Wiązało się to z koncepcją dwudzielności administracji, w której samorząd traktowano jako formę decentralizacji administracji publicznej.

⁶ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 24–35; zob. też m.in.: Szwed, „Kształtowanie się założeń”, 75–102; Szwed, „Samorząd terytorialny w myśli”, 103–12; Szwed, „Społeczny czy państwowy”, 125–38; Sidor, *Samorząd terytorialny*, 417.

⁷ Stawicki, *Samorząd terytorialny*, 12; Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 353–5.

⁸ Konstytucja marcowa z 1921 r. (Dz.U.R.P. 1921 nr 44 poz. 267). Trwające przeszło dwa lata spory wokół kształtu ustrojowo-politycznego niepodległej Polski zakończyły się uchwaleniem ustawy zasadniczej. Odbyło się 106 posiedzeń Komisji Konstytucyjnej, debata konstytucyjna zajęła 38 posiedzeń plenarnych. Sprawy ustroju państwa stanowiły przedmiot wielkiej liczby zebrań poselskich, wieców, demonstracji. Poświęcono im ogromną liczbę artykułów prasowych, publikacji, odczytów, nawet kazań. Była to pierwsza w dziejach Polski i narodu tak masowa publiczna debata dotycząca podstawowych kwestii politycznych i społecznych. Ajnenkiel, *Konstytucje polskie*, 236.

Konstytucja wprowadzała model państwa prawnego, unitarnego, opartego m.in. na trójpodziale władzy, decentralizacji i dualizmie administracji publicznej oraz innych demokratycznych i liberalnych zasadach.

Był to pierwszy akt normatywny tej rangi w niepodległej Polsce, który zawierał artykuły bezpośrednio lub pośrednio odnoszące się do ustroju samorządu terytorialnego. Określał ogólną koncepcję samorządu terytorialnego, opartą na nowoczesnych poglądach na istotę i rolę tego samorządu. Większość teoretyków samorządu, którzy uzasadniali jego szerokie wprowadzenie odwoływała się do koncepcji wywodzących się ze szkoły naturalistycznej⁹. Choć samorządowi terytorialnemu nie poświęcono osobnego rozdziału, tak jak stało się w obecnej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (rozdział VII)¹⁰, to jednak przepisy konstytucyjne wyznaczały mu rozległy zakres działania i regulowały zasady jego współpracy z administracją rządową w ramach obowiązującego prawa państwowego.

Konstytucjonalizacja samorządu terytorialnego podkreślała jego ważną rolę w sprawowaniu władzy publicznej. Zarazem gwarantowała mu stabilne miejsce w konstytucyjnym porządku prawnym.

Z całą pewnością istotne znaczenie na postrzeganie roli samorządu terytorialnego jako jednego z filarów władzy publicznej miały art. 1 i 2, zawarte w rozdziale I konstytucji: „Państwo Polskie jest Rzeczpospolitą” (art. 1), „Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu [...]” (art. 2). Wskazywały one na zasadę republikańskiej formy rządów oraz zasadę suwerenności narodu będącego źródłem i nosicielem władzy suwerennej¹¹.

Samorząd terytorialny był więc prawnym instrumentem pozwalającym narodowi na aktywność obywateli w lokalnym życiu publicznym.

Konstytucjonalizacja instytucji samorządowych miała miejsce na dwóch poziomach:

1) w art. 3, który znalazł się w rozdziale II („Władza ustawodawcza”); oraz

2) w art. 65, 67, 69 i 70, umieszczonych w rozdziale III („Władza wykonawcza”).

Fundamentalne znaczenie miał art. 3: „[...] Rzeczpospolita Polska, opierając swój ustrój na zasadzie szerokiego samorządu terytorjalnego, przekazuje przedstawicielstwom tego samorządu właściwy zakres ustawodawstwa, zwłaszcza z dziedziny administracji, kultury i gospodarstwa, który zostanie bliżej określony ustawami państwowymi [...]”¹².

Przepis ten wprowadzał zasadę szerokiej decentralizacji władzy publicznej jako przeciwwagę administracji rządowej. Wyznaczał więc znaczącą rolę polityczną samorządowi, który miał stanowić podstawową strukturę ustroju państwa wynikającą z decentralizacji i odrębny filar władzy publicznej w państwie. Przepis ten nadawał też samorządowi szerokie uprawnienia, jednakże przestrzeń i granice decentralizacji określono enigmatycznymi sformułowaniami „szeroki samorząd” oraz „właściwy zakres ustawodawstwa”. Konstytucja nie rozstrzygała tych kwestii, pozostawiając ich rozwi-

⁹ Stawicki, *Samorząd terytorialny*, 8.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

¹¹ Konstytucja w tym określeniu „narodu” stała na stanowisku doktryny francuskiej, uznającej naród za zbiorowość polityczną wszystkich obywateli państwa, bez względu na ich przynależność etniczną, czyli narodowość. Ajnenkiel, *Konstytucje polskie*, 238.

¹² Konstytucja marcowa z 1921 r. (Dz.U.R.P. 1921 nr 44 poz. 267).

nięcie i interpretację ustawodawstwu zwykłemu¹³. Stanowiło to mankament, który później politycznie był rozgrywany, ostatecznie w kierunku ograniczania decentralizacji. Z uwagi na korporacyjny charakter samorządu terytorialnego powyższy przepis można również odczytywać jako deklarację szerokiego prawa obywateli do samorządu terytorialnego, wyrażającego się w delegowaniu władzom samorządowym wszystkich stopni i ich organom przedstawicielskim prawa do uchwalania aktów prawnych. Dla procesu przebudowy samorządu w II RP był to przepis niezwykle ważny, gdyż jednakowo odnosił się do wszystkich trzech stopni samorządu, tj. gminy, powiatu i województwa. Nie ograniczał więc istotnej roli czynnika społecznego w administracji tylko do poziomu gminy, która i tak już od chwili odzyskania niepodległości cieszyła się najszerszym zakresem zadań na całym terytorium Polski.

Znamienne jest to, że w świetle art. 3 samorząd terytorialny miał nie tylko pełnić typowe funkcje administracyjne, ale również realizować – w ustawowo określonym zakresie – uprawnienia ustawodawcze. W ten sposób samorząd terytorialny, wyposażony w uprawnienia do stanowienia ustaw w zakresie ograniczonym prawodawstwem ogólnopaństwowym (zwłaszcza w dziedzinie administracji, kultury i gospodarstwa), urastał do roli autonomii terytorialnej¹⁴. I właśnie taki kierunek rozwoju samorządu terytorialnego w Polsce wyznaczała Konstytucja marcowa¹⁵.

Miejsce samorządu terytorialnego w konstytucyjnym porządku prawnym określił rozdział III, wskazując, że organy tego samorządu w trójpodziale władzy stanowią element władzy wykonawczej.

Konstytucja marcowa wprost wskazywała trzy stopnie samorządu terytorialnego (gminy wiejskie i miejskie, powiaty i województwa), pokrywające się z już istniejącymi jednostkami zasadniczego podziału administracyjnego państwa (art. 65)¹⁶. Zatem konstytucja nominalnie sankcjonowała istniejący podział terytorialny oraz samorząd na poziomie gmin, powiatów i niektórych województw¹⁷. Warto podkreślić, że konstytucja nie pozostawiała w tym zakresie żadnych wątpliwości interpretacyjnych ani nie przekazywała tej kwestii do uregulowania późniejszemu ustawodawstwu zwykłemu. Tym sposobem określiła podstawowy konstytucyjny atrybut samorządu terytorialnego – trójstopniowość. Zarazem nie przesądzała o tym, czy gminy miały być jednowioskowe, czy też zbiorowe. Jest to ważny szczegół, gdyż w tej kwestii partie polityczne działające w okresie międzywojennym nie były jednomyślne.

Konstytucja marcowa dopuszczała możliwość łączenia się jednostek samorządowych w związki publicznoprawne, ale tylko na podstawie osobnych ustaw, dla realizowania

¹³ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 15.

¹⁴ Maurycy Jaroszyński podkreślał, że konstytucyjnie określona niezależność jednostek samorządowych pozwalała na uznanie samorządu za odrębny system władzy publicznej w państwie: „[...] dzisiaj wobec faktu istnienia państwa polskiego na plan pierwszy występuje [...]: samorząd jako podstawowa forma organizacji wewnętrznego życia państwowego i jedno z najważniejszych w mechanizmie wewnętrznego zarządu państwem”. Cyt. za: Łapa, *Sto lat samorządu*, 54.

¹⁵ Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 357.

¹⁶ Behr, „Ewolucja gminy”, 291–2; Kotulski, „Samorząd terytorialny”, 147–8.

¹⁷ Tylko województwa pomorskie i poznańskie miały status województw samorządowych. Województwo śląskie było regionem autonomicznym, którego sejmik stanowił prawo we wszystkich sprawach dotyczących regionu z wyjątkiem polityki zagranicznej, wojskowej, niektórych kwestii związanych z sądownictwem i wymiarem sprawiedliwości.

wspólnych celów i zadań wchodzących w zakres działań samorządowych. W skład tych związków – mając na uwadze jedynie konstytucyjną deklarację – mogły wchodzić zarówno gminy, jak i powiaty, a nawet i województwa. Prawo do zrzeszania się jednostek samorządowych było więc względne i miało być uregulowane przepisami ustawowymi (art. 65). Konstytucja przyznawała poszczególnym jednostkom samorządowym prawo samostanowienia i samodzielnego decydowania o sprawach mieszczących się w obszarze ich działania (art. 67). Gwarantowała więc współdziałanie obywateli w realizacji zadań administracyjnych. Szczegółowe decyzje miały podejmować „rady obieralne”. Przesądzało to o korporacyjnym charakterze jednostek samorządowych, o kolegialnym składzie samorządowego organu uchwałodawczego oraz o wyłanianiu jego członków w drodze wyborów¹⁸. Konstytucja wprowadzała też zasadę, że czynności wykonawcze samorządu wojewódzkiego i powiatowego miały należeć do zespolonych ciał reprezentujących samorząd i przedstawicieli państwowych władz administracyjnych, przy czym przewodniczącym mieli być ci ostatni (art. 67).

Ustawa zasadnicza deklarowała również gwarancję finansowej samodzielności i niezależności jednostek samorządowych, które miały zapewnić ustawowo określone i rozdzielone źródła dochodów, osobne dla państwa i samorządów (art. 69). Samodzielność samorządu była ograniczona nadzorem wykonywanym jako zadanie państwa. (art. 70). Oczywiście w przypadku państwa unitarnego, jakim była II Rzeczpospolita, istnienie nadzoru państwowego nad zdecentralizowaną administracją było koniecznością. Przewidziany w ustawie zasadniczej nadzór miał być realizowany w pierwszej kolejności za pośrednictwem wydziałów wykonawczych samorządu wyższego stopnia, co pokazuje, że samorząd terytorialny był strukturą wielostopniową (trójstopniową), opartą na pewnej zależności hierarchicznej. Nadzór ten częściowo miał być również ustawowo przydzielony sądownictwu administracyjnemu. Konstytucja zapowiadała też, że – na zasadzie wyjątku od reguły – uchwały organów samorządu mogą wymagać zatwierdzenia przez organy nadzorcze (organy samorządu wyższego stopnia lub przez ministerstwa)¹⁹. Ramy prawne, które Konstytucja marcowa wyznaczyła samorządowi, świadczyły więc o daleko idącej demokratyzacji tego samorządu. Były one jednak bardzo szerokie, ogólnikowe, „nazbyt mgliste”²⁰. Rzeczywista treść przepisów konstytucyjnych zależała w decydującym stopniu od ustawodawstwa zwykłego, które miało je konkretyzować. Dawały one pole do szerokiej, a nawet tendencyjnej, interpretacji, która w zależności od składu i poglądów większości parlamentarnej mogła doprowadzić do zmian legislacyjnych, zarówno korzystnych, jak i niekorzystnych dla samorządu terytorialnego. Nieodległa przyszłość obnażyła skutki takiej ogólności norm konstytucyjnych.

Wejście w życie Konstytucji marcowej z dniem 1 czerwca 1921 r. nie oznaczało automatycznego usunięcia odrębności w organizacji i zakresie działania samorządu na

¹⁸ Ajnenkiel, *Konstytucje polskie*, 244.

¹⁹ Konstytucja przewidywała również możliwość wnoszenia odwołań od orzeczeń samorządowych do jednej wyższej instancji (art. 71), a także sądownoadministracyjną kontrolę samorządowych aktów administracyjnych (art. 73).

²⁰ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 16; Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 358.

różnych obszarach państwa polskiego²¹. Nie położyło więc kresu chaosowi prawnemu i organizacyjnemu w samorządzie. Wobec tego nadal obowiązywały przepisy, które normowały jego funkcjonowanie w niepodległej Polsce w latach 1918–1921²². W porównaniu ze standardem konstytucyjnym najbardziej widoczny był brak powszechnego samorządu wojewódzkiego, a także brak uregulowań prawnych przyznających udział samorządowi w prawodawstwie.

Przedstawione powyżej przepisy ustawy zasadniczej do momentu wprowadzenia uregulowań szczególnych pozostawały *de facto* martwą literą prawa. Po uchwaleniu konstytucji oczekiwano, że Sejm Ustawodawczy rychło uchwali ramową ustawę samorządową. Tak się jednak nie stało²³. Nie udało się także wydać regulacji unifikujących samorząd terytorialny Sejmowi ani I (1922–1927), ani II kadencji (1928–1930)²⁴. Nie oznacza to, że nie podejmowano prób uregulowania tych kwestii. Robiono to z wielkim trudem, ale niestety z małym powodzeniem. Dopiero w 1933 r., czyli 15 lat po odzyskaniu niepodległości, wydano jednolite przepisy dotyczące samorządu terytorialnego dla całego państwa, niestety już w zmienionych realiach politycznych, które bezpośrednio zaważyły na rozwiązaniach prawnych w niej przyjętych.

W okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, a przed przewrotem majowym 1926 r., wydano kilka regulacji prawnych dotyczących administracji samorządowej, które sprzyjały realizacji założeń konstytucyjnych. W pierwszej kolejności można wskazać na cztery rozporządzenia: dwa wydane przez ministra byłej dzielnicy pruskiej: z 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do sejmików wojewódzkich²⁵; o wyborach do sejmików powiatowych na obszarze byłej Dzielnicy Pruskiej²⁶; a także dwa wydane przez Radę Ministrów: z 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych; o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych²⁷; oraz z 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską

²¹ Z tym dniem traciły moc postanowienia sprzeczne z konstytucją, których zastąpienie nie wymagało wydania specjalnych ustaw. Inne sprzeczne z konstytucją postanowienia traciły moc obowiązującą z dniem wejścia w życie odpowiednich ustaw, których uchwalenie zależało od decyzji samego Sejmu. Konstytucja wprowadzała też zasadę (miała ona charakter deklaracji, a nie normy prawnej), że wszystkie przepisy i urzędzenia prawne niezgodne z jej postanowieniami zostaną w ciągu roku przedstawione Sejmowi do uzgodnienia z konstytucją w drodze ustawodawczej. Ajnenkiel, *Konstytucje polskie*, 255.

²² Najważniejsze z nich wskazane zostały w przypisie nr 4.

²³ Ponieważ kończyła się trzyletnia kadencja ciał samorządowych, w marcu 1922 r. Sejm przyjął ustawę przedłużającą kadencję rad i zarządów do czasu uchwalenia nowej ustawy. Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 18.

²⁴ *Ibid.*, 18–20; Łapa, *Sto lat samorządu*, 59.

²⁵ Rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do Sejmików Wojewódzkich (Dz.U.R.P. 1921 nr 71 poz. 491).

²⁶ Rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do Sejmików Powiatowych w byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U.R.P. 1921 nr 71 poz. 492).

²⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików

mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych²⁸.

Powyższe akty, choć nie powoływały się wprost na konstytucję, niewątpliwie stanowiły ważny krok w kierunku realizacji idei szerokiego samorządu powiatowego i wojewódzkiego na tych terenach.

Ważne były również dwie ustawy dotyczące finansów jednostek samorządowych. Pierwszą z nich była ustawa z 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego²⁹, która przyczyniła się do częściowego odciążenia samorządów i uporządkowania finansów lokalnych³⁰; drugą – ustawa z 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych³¹, która dawała możliwość uchwalania samoistnych podatków komunalnych, ale pod nadzorem państwa. Istotny przepis dla samorządów zawierał art. 69 stanowiący: „O ile ustawy nałożą na związki komunalne nowe zadania, winny one zapewnić dostatecznie źródła dochodów na pokrycie wydatków, połączonych ze spełnieniem tych zadań”³².

Ustawy te nie rozwiązały jednak wszystkich problemów finansowych samorządu, w związku z czym realizacja idei „szerokiego samorządu” napotykała również i tutaj realne przeszkody trudne do przezwyciężenia³³.

Moim zdaniem kwintesencją realizacji przepisów konstytucyjnych dotyczących samorządu terytorialnego w ustawodawstwie zwykłym idących w kierunku szerokiej decentralizacji państwa była ustawa z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego³⁴. Akt ten wszedł w życie 25 października 1922 r. i bezpośrednio od-

powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych (Dz.U.R.P. 1922 nr 72 poz. 651).

²⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych (Dz.U.R.P. 1922 nr 72 poz. 652).

²⁹ W ustawie tej przyznawano miastom i miasteczkom byłego zaboru rosyjskiego z państwowego podatku dochodowego 30%, a miastu Warszawa – 50%. Ponadto miejscowościom tym wprowadzono raty umorzenia (annuitety) od długów zaciąganych od 1914 r. na pokrycie wydatków ponoszonych w zastępstwie państwa. Gminom miejskim przekazano także podatek od nieruchomości miejskich (o jego wysokości miała decydować „reprezentacja miejska”), a także podatek od obrotu od przedsiębiorstw oraz zajęć zawodowych. Czynności związane z poborem podatku od nieruchomości przekazano organom i urzędowi miejskim. Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U.R.P. 1922 nr 2 poz. 6).

³⁰ Przepisy te miały obowiązywać do 1923 r.

³¹ Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. 1923 nr 94 poz. 747).

³² Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 47.

³³ Do 1935 r. wydano ponad 20 ustaw i dekretów z mocą nakładania na samorzady nowych zadań bez wskazania źródeł ich pokrycia. Było to jednak sprzeczne z art. 69 ustawy o finansach komunalnych. Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 46–51.

³⁴ Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U.R.P. 1922 nr 90 poz. 829).

woływał się do przepisów konstytucyjnych. Przewidywał – nawiązując do art. 65 ustawy zasadniczej – że województwa są jednostkami samorządowymi posiadającymi osobowość prawną (art. 1). Wyposażono je zgodnie z art. 67 konstytucji w prawo uchwalania ustaw wojewódzkich w sprawach przekazanych samorządowi wojewódzkiemu³⁵, w granicach postanowień konstytucji i ustaw państwowych (art. 1, 2, 3). Zgodnie z konstytucją przewidziano też zespolenie w organie wykonawczym – wydziale wojewódzkim na czele z wojewodą (art. 7, 18)³⁶. Niestety regulacje zawarte w tej ustawie nie zostały wprowadzone w życie głównie z powodu różnic politycznych, między innymi w kwestiach narodowościowych, pluralnego prawa wyborczego i ustroju organów samorządowych³⁷. Mimo to pokazują kierunek i sposób interpretacji przepisów konstytucyjnych w kierunku budowania bardzo szerokiego samorządu terytorialnego.

Jak już wcześniej wskazano, konkretyzacja przepisów konstytucyjnych wymagała rozwinięcia ich w ustawach zwykłych. Dlatego na wzór europejski, gdzie powoływano specjalne gremia dla przygotowania reform administracyjnych, również w Polsce powołano komisje dla ujednoczenia i sanacji systemu administracyjnego. Nastąpiło to w 1923 r., kiedy powołano Komisję dla Reformy Administracji pod przewodnictwem ówczesnego premiera Władysława Sikorskiego³⁸. Zajęła się ona również przygotowaniem samorządu terytorialnego wszystkich trzech stopni, według zasad ustanowionych w Konstytucji marcowej³⁹. Główną intencją było dostosowanie samorządu do warunków panujących w Polsce i zapewnienie pomyślnego rozwoju państwa polskiego⁴⁰. Szczególnie ważnym osiągnięciem tej Komisji było wypracowanie dziesięciu naczelnych zasad dotyczących samorządu terytorialnego, które świadczą wyraźnie o chęci budowania szerokiego samorządu, charakteryzującego się samodzielnością i niezależnością. Główne tezy brzmiały następująco:

1. Samorząd nie jest celem sam dla siebie, tylko częścią publicznej administracji, 2. Ostatecznym celem administracji państwowej i samorządowej miało być utrzymanie i umocnienie Rzeczypospolitej Polskiej, 3. Ustrój organów samorządowych polegać miał na zasadzie rozdziału władzy zarządzającej i wykonawczej, od uchwałodawczej i kontrolującej, 4. Związkom samorządowym należało przekazać wszelkie działy administracji publicznej, które nie musiały być zawiadywane przez organy

³⁵ Zgodnie z art. 2 tej ustawy ustawy państwowe miały określić, jakie sprawy wchodzą w zakres samorządu wojewódzkiego, a „zwłaszcza z dziedziny kulturalnej, gospodarczej, komunikacji, ochrony zdrowia, opieki nad ubogimi, administracji samorządowej i skarbowości publicznej”.

³⁶ Ustawa ta była nazywana „eksportową”, gdyż została uchwalona celem pozyskania przychylności państw Ententy dla akceptacji granicy wschodniej Polski. Miała więc charakter polityczny. Dlatego też zawierała szczegółowe regulacje dotyczące wymienionych w niej trzech województw południowo-wschodnich, uwzględniające w swojej odrębności mniejszość ruską (w ramach dwuizbowego sejmiku). Przygotowywana ustawa o organizacji i zadaniach wydziałów wojewódzkich w tych trzech województwach nie została uchwalona w związku z zakończeniem kadencji Sejmu Ustawodawczego. W sytuacji dominacji na obszarów Galicji Wschodniej ludności ukraińskiej, utworzenie samorządu wojewódzkiego na tych terenach było jednak nierealne. Kotulski, „Samorząd terytorialny”, 143.

³⁷ *Ibid.*, 144.

³⁸ Przygodzki, „Samorząd terytorialny”, 97; Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia*, 85–113; Wytrążek, *Samorząd terytorialny*, 42.

³⁹ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 18–9; Przygodzki, „Samorząd terytorialny”, 97–9.

⁴⁰ Przygodzki, „Samorząd terytorialny”, 100–1.

administracji rządowej, przy czym należało przekazać związkom samorządowym odpowiednie źródła dochodów zgodnie z zapisami artykułu 69 ustawy o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych, 5. Zarządy komunalne miały być z reguły kolegialne. Ich członków podzielono na zawodowych i honorowych. Członkowie honorowi mieli być delegatami organu uchwałodawczego i kontrolującego do zarządu komunalnego, a członkowie zawodowi musieli wykonywać swe obowiązki jako zawód główny i mieli być wybierani w zasadzie na podwójny okres urzędowania organów uchwalających z prawem do emerytury. Stanowiska zawodowych członków zarządów komunalnych miały być obsadzane w drodze konkursu, 6. Wybór członków zarządów komunalnych miał być zatwierdzany przez władze naczelne, względnie przez najwyższe władze państwowe. Przez fakt zatwierdzenia wyboru, cedowano na powyższych urzędników, prawo przedstawicielstwa władzy rządowej i wykonywania zadań zleconych w zakresie administracji rządowej, 7. Przełożeni administracyjnych władz samorządowych, pochodzący z wyboru, posiadać mieli, ze względu na wykonywanie zadań w zleconym zakresie działania, charakter urzędników państwowych odpowiedniej kategorii, 8. Organy bezpieczeństwa nie mogły być obciążane zadaniami administracyjnymi niewchodzącymi do ich zakresu działania. W wielkich miastach miały być utworzone osobne administracyjne władze bezpieczeństwa I albo II instancji, równorzędne z zarządem miejskim, 9. Urzędnicy komunalni, przeznaczeni do załatwiania spraw z zakresu administracji państwowej przekazanych związkom komunalnym, powinni mieć te same kwalifikacje, jakie posiadają podobne kategorie funkcjonariuszy państwowych. Rada Ministrów mogła ustanowić okres przejściowy dla uzyskania odpowiednich kwalifikacji. Przejście ze służby rządowej do samorządowej i na odwrót miało być ułatwione, 10. Władzom samorządowym pozostawiono najdalej idącą samodzielność, a nadzór miał być ograniczony ustawami. Postulowano również uproszczenie urzędowania władz samorządowych⁴¹.

Komisja przygotowała również projekty ustaw o samorządzie wojewódzkim, powiatowym, organizacji gmin wiejskich i gmin miejskich oraz odpowiednie ordynacje wyborcze do ich organów⁴².

W 1924 r. rząd Władysława Grabskiego wniósł do Sejmu pakiet tych ustaw (z wyjątkiem ustawy o samorządzie wojewódzkim). Jak się okazało, próby ich uchwalenia się nie powiodły⁴³. Było wiele przeszkód, które utrudniały osiągnięcie zamierzonego celu unifikacji prawa samorządowego. Przede wszystkim brak woli politycznej parlamentu i kolejnych rządów do doprowadzenia do końca reformy samorządowej. Przeszkodę stanowił także opór ówczesnych przedstawicieli władz samorządowych przywiązanych do dotychczasowych partykularnych rozwiązań prawnych. Również napięcia polityczne między województwami wschodnimi i zachodnimi oraz dostrzegalny w debatach ton „wyższości cywilizacyjnej” województw zachodnich utrudniały dojście do konsensusu⁴⁴. Poza tym doraźne problemy w samorządzie rozwiązywano, powołując zarządy komisaryczne w miejsce dawnych organów gminnych i powiatowych. Ostatecznie zwyciężył pogląd o konieczności istnienia silnej władzy państwowej oraz utrzymania jednolitej polityki rządu w obrębie władz lokalnych.

⁴¹ Cyt. za: Przygodzki, „Samorząd terytorialny”, 100-1; Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia*, 91-2.

⁴² Przygodzki, „Samorząd terytorialny”, 101; Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia*, 92.

⁴³ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 18-9; Przygodzki, „Samorząd terytorialny”, 102-3; Przygodzki, *Komisje dla usprawnienia*, 104-3; Wytrażek, *Samorząd terytorialny*, 42; Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 359; Stawicki, *Samorząd terytorialny*, 12; Bojarowicz, „Pomiędzy decentralizacją a omnipotencją”, 15.

⁴⁴ Behr, „Ewolucja gminy”, 292.

Nie upłynęło nawet pierwsze dziesięciolecie niepodległej Polski, a w 1926 r. doszło do przewrotu majowego, który zaważył na dalszych losach reformy samorządowej. Proces przebudowy samorządu terytorialnego w kierunku cedowania władzy na społeczności lokalne został zahamowany. Nowy rząd Kazimierza Bartla wycofał z Sejmu projekty wszystkich ustaw samorządowych, argumentując, że zażębiały się one z szeregiem projektowanych nowych ustaw i z tego względu muszą być przeprowadzone na tle całokształtu ustroju administracji państwowej⁴⁵.

Stopniowo wzmocniano centralną władzę wykonawczą, ograniczając samodzielność i znaczenie samorządu terytorialnego, co było konsekwencją realizacji sanacyjnej (autorytarnej) koncepcji sprawowania władzy⁴⁶. Sanacja w swym poglądzie na istotę samorządu terytorialnego oparła się na teorii naturalistycznopaństwowej, uznając ją za najbardziej realistyczną i optymalną w polskich realiach⁴⁷. Argumentowano, że:

[...] w warunkach rzeczywistości polskiej, przy niedostatecznym wyrobieniu państwowym i przy znanej geopolitycznej sytuacji, przy szczupłości dochodu publicznego Państwo nie może wyrzec się należytego wpływu na bieg administracji samorządowej. Rząd centralny, stojący na straży najogólniejszych interesów Państwa i obywateli, jak obronność, Skarb i polityka zagraniczna, musi w stosunku do reprezentacji interesów lokalnych mieć zapewnioną możliwość ingerowania i koordynowania w razie sprzeczności w drodze nadzoru obu tych interesów⁴⁸.

Znaczne osłabienie samorządu terytorialnego w związku ze wzmocnieniem terytorialnej administracji rządowej nastąpiło na mocy rozporządzenia Prezydenta RP z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej⁴⁹. Ustalono w nim generalną klauzulę kompetencyjną na rzecz organów administracji rządowej, a nie samorządu, który w konsekwencji mógł działać jedynie w sprawach wyraźnie im przekazanych (art. 67)⁵⁰.

W 1930 r. rządy sanacyjne po uzyskaniu w nowych wyborach większości parlamentarnej przystąpiły do przygotowywania własnej wersji przepisów reformujących samorząd terytorialny. Zrezygnowano z koncepcji uchwalenia wielkich ustaw samorządowych kompleksowo regulujących ich ustrój, a zdecydowano się na ustawę regulującą tylko najniezbędniejsze kwestie z punktu widzenia interesów całości państwa.

⁴⁵ Zdaniem rządu złożone projekty ustaw wyposażały w nadmiar władzy ciała uchwałodawcze wobec wykonawczych i nie zabezpieczały dostatecznie nadzoru władz administracyjnych. Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 19; Szwed, „Samorząd terytorialny w Polsce”, 139–50.

⁴⁶ Zdaniem piłsudczyków, samorząd miał wdrażać społeczeństwo w proces praktycznego upaństwowienia. Miał mieć te same cele co państwo, zatem interes administracji samorządowej i rządowej traktowano jako tożsame. Wykluczali oni jakąkolwiek opozycję samorządu wobec państwa. Celem piłsudczyków była również apolityczność samorządu i jego odpartyjnienie. Wytrązek, *Samorząd terytorialny*, 78; Bojarowicz, „Pomiędzy decentralizacją a omnipotencją”, 14. Szerzej na ten temat zob. też: Paruch, „Samorządy w autorytarystyce”, 151–78.

⁴⁷ Stawicki, *Samorząd terytorialny*, 17.

⁴⁸ Cyt. za: *ibid.*

⁴⁹ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U.R.P. 1928 nr 11 poz. 86).

⁵⁰ Kotulski, „Samorząd terytorialny”, 145; Górnicki, „Idea samorządu”, 133.

Działająca od 1928 r. Komisji dla Usprawnienia Administracji Publicznej, w 1931 r. przystąpiła do prac nad projektem takiej ustawy⁵¹. W rezultacie jej działań rok później wpłynął do Sejmu projekt ustawy samorządowej. Prace nad nią zostały sfinalizowane 23 marca 1933 r., kiedy uchwalono ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego⁵². Ustawa, wbrew skromnej nazwie, kompleksowo i w zasadzie jednolicie (poza województwem śląskim) uregulowała organizację samorządu gmin wiejskich i miejskich oraz powiatowych związków samorządowych i w rezultacie nazywano ją „ustawą scaleniową”. Niewątpliwie przyczyniła się do ujednoczenia zasad działania samorządu, wprowadzała jednakowe procedury i nazewnictwo. Pozwoliło to na zniesienie pozostałości ustawodawstwa samorządowego okresu zaborów, zmodyfikowanego częściowo w pierwszych latach niepodległości⁵³. Ustawa zrywała z liberalną doktryną odrębności administracji rządowej i samorządowej i stała na stanowisku, że samorząd terytorialny jest jedynie przedłużeniem i uzupełnieniem administracji rządowej, że „do pewnego stopnia jest instytucją zastępczą, pomocniczą w stosunku do administracji państwowej”. Dokonując interpretacji przepisów konstytucyjnych w duchu sanacyjnej koncepcji władzy, znacząco ograniczyła kompetencje organów uchwałodawczych przez wprowadzenie zasady domniemania kompetencji organów wykonawczych i ich przewodniczących. Poza tym ustawa scaleniowa przewidywała możliwość powołania na długie kadencje zawodowych przełożonych gmin, którzy mieli charakter organów bardziej biurokratycznych niż samorządowych. Poza tym znacznie ograniczała samodzielność samorządu, który poddano wnikliwemu nadzorowi państwowemu⁵⁴. Ukoronowaniem słabnącej pozycji i samodzielności samorządu terytorialnego oraz odejściem od zasad określonych w Konstytucji marcowej były przepisy Ustawy Konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (Konstytucji kwietniowej)⁵⁵. Konstytucja odrzuciła dotychczasowe mechanizmy władzy oparte na trójpodziale i zastąpiła je jednolitą i niepodzielną władzą państwową, skupioną w osobie Prezydenta RP. Zgodnie z ideą nadrzędności państwa życie społeczne miało się kształtować „w ramach Państwa i w oparciu o nie”⁵⁶. W odniesieniu do samorządu utrwaliła i wzmocniła postanowienia ustawy scaleniowej z 1933 r.⁵⁷. Już w tzw. dekalogu konstytucji samorząd uznano za integralną część władzy państwowej (art. 4)⁵⁸. Było

⁵¹ Wytrążek, *Samorząd terytorialny*, 81.

⁵² Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P. 1933 nr 35 poz. 294); Wytrążek, *Samorząd terytorialny*, 82–90; Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 359–60; Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 13–5; Sokalska, „Organy samorządowe”, 154–60; Łapa, *Sto lat samorządu*, 61–3.

⁵³ Behr, „Ewolucja gminy”, 292–3; Kotulski, „Samorząd terytorialny”, 145–7.

⁵⁴ Stawicki, *Samorząd terytorialny*, 14; Wytrążek, *Samorząd terytorialny*, 78–9; 87–8.

⁵⁵ Konstytucja kwietniowa z 1935 r. (Dz.U.R.P. 1935 nr 20 poz. 227).

⁵⁶ Ajnenkiel, *Konstytucje polskie*, 299; Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 361; Górnicki, „Idea samorządu”, 125–42; Wytrążek, *Samorząd terytorialny*, 42.

⁵⁷ *Ibid.*, 91–5.

⁵⁸ W tym kontekście warto zauważyć, że uchwalony przez Sejm 26 stycznia 1934 r. projekt konstytucji stanowił w art. 3, że pod zwierzchnictwem prezydenta znajdują się wszystkie organy państwowe: rząd, sejm, senat, siły zbrojne, sądy, kontrola państwowa, samorząd terytorialny i gospodarczy. Podczas prac w Senacie skreślono w tym wyliczeniu samorządy. Powodem był fakt, że ustawa scaleniowa rezygnowała z dotychczasowego dualizmu administracji publicznej, stając na stanowisku jedności administracji państwowej

to równoznaczne z odrzuceniem poglądów o niezależności samorządu oraz o dychotomii administracji publicznej⁵⁹. Takie podejście do roli samorządu terytorialnego podkreślało w szczególności umieszczenie zasadniczych przepisów go dotyczących w rozdziale X („Administracja państwowa”). W art. 75 samorząd terytorialny wprost zaliczono do administracji państwowej (był z nią identyfikowany), tym samym konstytucyjnie ograniczono jego rolę⁶⁰. Poza tym podział terytorialny państwa nie miał służyć decentralizacji, lecz – jak to zapisano w art. 73 – „dla celów administracji ogólnej”. Wprowadzone rozwiązania prawne, jak również ich uzasadnienie, świadczyły o odejściu od założeń teorii naturalistycznej, a nawet naturalistycznopaństwowej w kierunku czystej teorii państwowej samorządu terytorialnego⁶¹. Ówczesni teoretycy uzasadniający koncepcję samorządu państwowego twierdzili, że samorząd ten jest „zdecentralizowaną administracją państwową” podporządkowaną nie tylko organom samorządowym wyższego stopnia, ale także administracji rządowej⁶². Pozycja ustrojowa samorządu terytorialnego była zatem odmienna od tej, którą wyznaczyła mu Konstytucja marcowa⁶³.

Podsumowując, zdaniem wielu historyków Konstytucja marcowa stanowiła czynnik integrujący ziemie polskie w ramach własnej państwowości, wyraz postępującej stabilizacji ustrojowo-politycznej II Rzeczypospolitej. Oparta była na postępowych poglądach, które stwarzały podwaliny unifikacji samorządu terytorialnego w skali całego państwa. Nadawała korporacjom terytorialnym szerokie ramy prawne i gwarantowała rozległy zakres działania, podkreślając ich podstawowe znaczenie dla budowy ustroju państwa polskiego, zapewniając także znaczną samodzielność prawną względem państwa⁶⁴. Samorząd terytorialny miał stanowić jeden z filarów nowego państwa i tym samym przeciwwagę dotychczas funkcjonującego skoncentrowanego i scentralizowanego systemu administracyjnego państw zaborczych. Miał być również dowodem i uosobieniem przekazania władzy obywatelom, którzy mogli brać udział w zarządzaniu państwem. Rozwiązania konstytucyjne sprzyjały też wzajemnej współpracy administracji centralnej z samorządem lokalnym.

Jaki więc wpływ Konstytucja marcowa z 1921 r. miała na kształtowanie się samorządu terytorialnego w II Rzeczypospolitej? Po pierwsze jako akt najważniejszy w hierarchii źródeł prawa wyznaczyła standardy, które miały być rozwijane w ustawodawstwie zwykłym w kierunku szerokiej decentralizacji, a nawet autonomii jednostek zasadniczego podziału terytorialnego państwa. Najpełniej realizację tego kierunku widać w ustawie z 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego.

(art. 72), która obejmowała również samorząd, a więc nie mógł on się znaleźć w tym wyliczeniu niejako na równi z rządem. Górnicki, „Idea samorządu”, 128.

⁵⁹ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 17; Behr, „Ewolucja gminy”, 294; Koltowski, „Samorząd terytorialny”, 148–9. Ajnenkiel miał zwrócić uwagę, iż postanowienia dotyczące samorządu zostały sformułowane tak, jak gdyby dopiero Konstytucja kwietniowa samorząd powoływała. Ajnenkiel, *Konstytucje polskie*, 309.

⁶⁰ *Ibid.*; zob. też Warzocha, „Samorząd terytorialny”, 361.

⁶¹ Stawicki, *Samorząd terytorialny*, 9; Górnicki, „Idea samorządu”, 133.

⁶² Bojarowicz, „Pomiędzy decentralizacją a omnipotencją”, 15.

⁶³ Szerzej na ten temat zob. np. Górnicki, „Idea samorządu”, 132–42.

⁶⁴ Szwed, „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej”, 15.

Po drugie zapewniła trwałą konstytucjonalizację tego samorządu, który – choć w zmienionej formule i oparty na innych założeniach doktrynalnych – zachował swoje miejsce w Konstytucji kwietniowej⁶⁵.

Po trzecie wyznaczyła nowoczesne atrybuty samorządu terytorialnego, akcentując jego ważną rolę jako instytucji prawnopublicznej oraz czynnika społecznego w administracji. Do nich możemy zaliczyć w szczególności:

- trójstopniowość samorządu w tym na poziomie konstytucyjnie wyodrębnionych dwóch rodzajów gmin: miejskich i wiejskich⁶⁶;
- udział w prawodawstwie krajowym;
- względną niezależność finansową;
- nadzór sprawowany jedynie przez upoważnione organy państwowe.

Patrząc na uregulowania samorządowe wprowadzone w Konstytucji marcowej z 1921 r., nie można jednak tracić z pola widzenia, że były one rezultatem i odzwierciedleniem ówczesnego układu sił politycznych w parlamencie, który charakteryzował się dużym rozbiem i brakiem zdecydowanej większości. W związku z tym polaryzacja poglądów politycznych w II Rzeczypospolitej, która z czasem zaczęła się pogłębiać, spowodowała, że uchwalenie ustaw samorządowych zgodnych z duchem Konstytucji marcowej oddalało się w czasie. Po 1926 r. zwyciężyły koncepcje centralistyczne, dążące do wzmocnienia omnipotencji państwa. W rezultacie dopiero w 1933 r. – pod rządami formalnie nadal obowiązującej Konstytucji marcowej – uchwalono ustawę o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego, która została oparta na interpretacji przepisów tej konstytucji idących w kierunku ograniczającym udział czynnika obywatelskiego w sprawowaniu władzy. W rezultacie przepisy Konstytucji marcowej należały do ostatnich deklaracji dotyczących rozbudowy samorządu terytorialnego.

Bibliografia

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 marca 1921 r. (Dz.U.R.P. 1921 nr 44 poz. 267).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U.R.P. 1935 nr 20 poz. 227).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).

⁶⁵ Rządowi teoretycy spraw samorządowych z Jaroszyńskim na czele wykazywali, że ważny jest sam fakt, że konstytucja traktuje o samorządzie. Wynikało z tego, że samorząd w Polsce jest instytucją konstytucyjną, zaliczaną przez ustawodawcę do podstawowych w ustroju Rzeczypospolitej. *Ibid.*, 17.

⁶⁶ Znamienne jest to, że manifest PKWN z 22 lipca 1944 r., odrzucając Konstytucję kwietniową, zapowiadał oparcie ustroju państwa polskiego na konstytucji marcowej. W konsekwencji PKWN dekretem z 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego wprowadził w Polsce powszechny trójstopniowy samorząd terytorialny: gminny, powiatowy i wojewódzki. Wytrążek, *Samorząd terytorialny*, 102.

- Rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do Sejmików Wojewódzkich (Dz.U.R.P. 1921 nr 71 poz. 491).
- Rozporządzenie ministra byłej dzielnicy pruskiej z dnia 12 sierpnia 1921 r. o wyborach do Sejmików Powiatowych w byłej dzielnicy pruskiej (Dz.U.R.P. 1921 nr 71 poz. 492).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 1921 r. o zasileniu finansów miejskich i o karach, nakładanych przez gminy miejskie za fałszywe zeznania podatkowe na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego (Dz.U.R.P. 1922 nr 2 poz. 6).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz powiaty: grodzieński i wołkowyski województwa białostockiego mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych (Dz.U.R.P. 1922 nr 72 poz. 651).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 sierpnia 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia na Ziemię Wileńską mocy obowiązującej dekretów o tymczasowej ordynacji wyborczej dla sejmików powiatowych, o tymczasowej ordynacji powiatowej o skarbowości powiatowych związków komunalnych i ustawy w sprawie delegatów od miast w sejmikach powiatowych (Dz.U.R.P. 1922 nr 72 poz. 652).
- Ustawa z dnia 26 września 1922 r. o zasadach powszechnego samorządu wojewódzkiego, a w szczególności województwa lwowskiego, tarnopolskiego i stanisławowskiego (Dz.U.R.P. 1922 nr 90 poz. 829).
- Ustawa z dnia 11 sierpnia 1923 r. o tymczasowym uregulowaniu finansów komunalnych (Dz.U.R.P. 1923 nr 94 poz. 747).
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 19 stycznia 1928 r. o organizacji i zakresie działania władz administracji ogólnej (Dz.U.R.P. 1928 nr 11, poz. 86 ze zm., t.j. Dz.U.R.P. 1936 nr 80 poz. 555).
- Ustawa z dnia 23 marca 1933 r. o częściowej zmianie ustroju samorządu terytorialnego (Dz.U.R.P. 1933 nr 35 poz. 294).
- Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 22 lipca 1944 r. (Dz.U. 1944 nr 1).
- Dekret Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego z dnia 23 listopada 1944 r. o organizacji i zakresie działania samorządu terytorialnego (Dz.U. 1944 nr 14 poz. 74).

Opracowania

- Ajnenkiel, Andrzej. *Konstytucje polskie*. Warszawa: Wydawnictwo Szkolne i Pedagogiczne, 1991.
- Behr, Jolanta. „Ewolucja gminy w Rzeczypospolitej Polskiej – zarys problematyki”. *Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis* 4, nr 1 (2015): 285–301.
- Bojarowicz, Tomasz. „Pomiędzy decentralizacją a omnipotencją. Stosunki samorządu terytorialnego i administracji rządowej w II i III Rzeczypospolitej”. *Polityka i Społeczeństwo* 18, nr 2 (2020): 9–24.
- Bosiacki, Artur. *Od naturalizmu do etatyzmu. Doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918–1939*. Warszawa: Liber, 2006.
- Grzybowska, Marta. *Decentralizacja i samorząd w II Rzeczypospolitej (Aspekty ustrojowo-polityczne)*. Kraków: Abrys, 2003.
- Górnicki, Leonard. „Idea samorządu w konstytucji kwietniowej z 1935 r.”. W: *Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości*, red. Marian J. Ptak, 125–44. Wrocław: Kolonia Limited, 2013.

- Izdebski, Hubert. „Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej”. W: *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*, red. Andrzej Piekara i Zygmunt Niewiadomski, 139–58. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze, 1998.
- Łapa, Małgorzata. *Sto lat samorządu. Sto lat niepodległości*. Łódź: Wydawnictwo Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego, 2018.
- Kotulski, Mariusz. „Samorząd terytorialny w dwudziestoleciu międzywojennym”. *Acta Universitatis Vratislaviensis* 3888, Prawo CCCXXVII (2019): 129–53.
- Paruch, Waldemar. „Samorzady w autorytaryzmie. Piłsudczykowska koncepcja samorządności (1927–1939)”. W: *Samorząd w polskiej myśli politycznej XX wieku*, red. Grzegorz Radomski, 151–78. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2006.
- Przygodzki, Jacek. „Samorząd terytorialny w pracach Komisji dla reformy administracji z 1923 roku”. W: *Samorząd i samorządność w przeszłości i teraźniejszości*, red. Marian J. Ptak, 92–104. Wrocław: Kolonia Limited, 2013.
- Przygodzki, Jacek. *Komisje dla usprawnienia administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Studium historycznoprawne*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, 2019.
- Sidor, Monika. *Samorząd terytorialny w myśli politycznej II Rzeczypospolitej Polskiej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek, 2010.
- Stawicki, Robert. *Samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej – zarys prawno-historyczny*. Warszawa: Kancelaria Senatu, Biuro Analiz i Dokumentacji, 2015.
- Sokalska, Ewa. „Organy samorządowe miast niewydzielonych w świetle ustawy „scaleniowej” z 23 marca 1933 r.”. *Studia Prawnoustrojowe* 3 (2004): 151–60.
- Szwed, Ryszard. „Samorząd terytorialny w Drugiej Rzeczypospolitej (1918–1939). Zarys problematyki”. W: *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939, wybór rozpraw i artykułów*, red. Stanisław Podobiński, 9–53. Częstochowa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, 2002.
- Szwed, Ryszard. „Kształtowanie się założeń programowych i taktycznych polskiej partii socjalistycznej w zakresie samorządu terytorialnego po odzyskaniu niepodległości Polski”. W: *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, red. Stanisław Podobiński, 75–102. Częstochowa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, 2002.
- Szwed, Ryszard. „Samorząd terytorialny w myśli programowej stronnictw ludowych”. W: *Samorządowa Rzeczpospolita 1918–1939. Wybór rozpraw i artykułów*, red. Stanisław Podobiński, 103–12. Częstochowa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej w Częstochowie, 2002.
- Szwed, Ryszard. „Społeczny czy państwowy. Walka o samorząd terytorialny w II Rzeczypospolitej”. W: *O samorządzie terytorialnym w Polsce w XIX–XXI wieku*, 125–38. Radomsko: Wydawnictwo „Taurus”, 2014.
- Szwed, Ryszard. „Samorząd terytorialny w Polsce po przewrocie majowym”. W: *O samorządzie terytorialnym w Polsce w XIX–XXI wieku*, 139–50. Radomsko: Wydawnictwo „Taurus”, 2014.
- Tarnowska, Anna. *Z dziejów unifikacji administracji II Rzeczypospolitej. Rola przepisów pruskich*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, 2012.
- Warzocha, Artur. „Samorząd terytorialny w II RP – w drodze ku własnemu państwu”. *Res Polticae* 4 (2012): 351–63.
- Wytrzątek, Wojciech. *Samorząd terytorialny w XX wieku w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 2009.
- Wójcik, Stanisław. *Samorząd terytorialny w Polsce w XX wieku*. Lublin: Redakcja Wydawnictw Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, 1999.